

Bertha K. Becker

Construindo a Política Brasileira de Meio Ambiente para a Amazônia: Atores, Estratégias e Práticas

O Brasil é um produto, historicamente construído, de uma complexa interação do contexto internacional e da situação doméstica cujas importâncias variaram ao longo do tempo. Dois elementos foram centrais para sua formação. O primeiro é a economia de fronteira - paradigma de relação sociedade-natureza em que o crescimento econômico é entendido como linear e infinito, baseado na incorporação contínua de terras e recursos naturais percebidos como inesgotáveis (Boulding 1966). O segundo é a geopolítica, exercida desde os tempos coloniais.

Entre 1960-1980, o projeto nacional de rápida modernização da sociedade e do território levou ao auge a economia de fronteira e a geopolítica estatal. Neste projeto, a integração da Amazônia foi meta prioritária, resultando em intensas transformações com perversos impactos sociais ambientais que geraram conflitos generalizados na região. Conflitos que se intensificaram nos anos oitenta com a crise financeira e política do Estado brasileiro, afetado na capacidade de manter suas funções, e com a pressão ambientalista nacional e internacional.

O contexto internacional passa, então, a ter importância crescente nos processos nacionais. Ao se colocar o desafio ecológico como questão global, a Amazônia tornou-se símbolo desse desafio. E na conflitiva transição entre a economia de fronteira e um novo paradigma de desenvolvimento, sustentável, impôs-se a responsabilidade do Brasil em lidar com este imenso patrimônio natural como uma questão regional, nacional e global, pois que 64 % da Amazônia Sul-Americana estão sob a soberania brasileira. Exigiu-se uma resposta do Estado, a retomada da política territorial e a participação de novos atores.

O objetivo deste trabalho é analisar o processo pelo qual se elabora hoje a política de meio-ambiente nacional para a região Amazônica. Não se trata aqui de definir conceitos sobre globalização e modernização, mas sim de contribuir para a compreensão de um dos mecanismos pelos quais se efetuam hoje a globalização e a modernização. É constituído de três partes que correspondem a diferentes escalas de análise. A primeira

trata da Amazônia sob o ângulo do contexto e dos atores na escala global; na segunda se analisa a diversidade das demandas na escala regional; a resposta do Estado é focalizada na terceira parte. Lições da análise são apresentadas como considerações finais.

1. A Amazônia como um «Heartland» Ecológico e o Conflito/Cooperação Internacional

Propõe-se aqui que, dado o novo contexto internacional, a Amazônia Sul-Americana não deve ser percebida como região periférica e exótica, mas sim como região central, um «heartland» ecológico. Pode haver sentido em resgatar um conceito relacionado aos atributos do território, em termos de sua extensão, textura e posição geográfica, como condição de auto-suficiência econômica e autonomia política do Estado, na era da globalização, da contração do espaço e do tempo, e do ciberespaço?

A resposta é sim, considerando que os conceitos devem ser (re)situados no contexto histórico em que são construídos.¹

Hoje, relações e conceitos são redefinidos pela ação conjugada de dois elementos:

1. a revolução científico-tecnológica, que cria uma nova forma de produzir cuja matéria prima é a informação e o conhecimento, transformados em fontes de produtividade econômica e poder político (Castells 1985)
2. a crise ambiental, talvez o principal limite à expansão do capitalismo sob formas convencionadas de produzir (Daly 1991; Taylor 1997), que impõe novos padrões relacionais com os recursos.

Nesse contexto em transformação, a natureza é reavaliada. A nova forma de produzir por um lado, tenta se independizar da base de recursos utilizando menor volume de matérias primas e de energia, e produzindo no-

¹ O conceito de «heartland» foi elaborado por Halford Mackinder há cem anos para designar a massa continental eurásiana como fundamento do poder do Estado imperial. Como bem salientado por Mackinder, o avanço tecnológico é inerente ao conceito de *heartland*. Foi o desenvolvimento da navegação a vapor e da ferrovia que, alterando profundamente as relações sociais, atribuiu valor estratégico à maior massa terrestre do planeta - a Ilha Mundial - constituída de áreas costeiras do coração interior. Dotado da vantagem de ampla circulação interna pela ferrovia que lhe permitia chegar às margens da Ilha Mundial e ao mar, o *heartland* era, ao mesmo tempo, uma fortaleza natural cercada pelas cadeias montanhosas e mares gelados que a tornavam inacessível ao poder marítimo. Daí sua célebre afirmativa: quem dominar o leste da Europa dominará o *heartland*; quem dominar o *heartland* dominará a Ilha Mundial, e quem dominar a Ilha Mundial, dominará o mundo.

vos materiais. Por outro lado, a valorização dos elementos naturais se realiza num outro patamar, condicionada por novas tecnologias. É o caso, sobretudo do uso da natureza como fonte de informação, vital para a biotecnologia, apoiada na decodificação, leitura e instrumentalização da biodiversidade. Mas também o caso da possibilidade teórica ainda não solucionada da utilização de isótopos de hidrogênio como insumo energético. Em outras palavras, a natureza é valorizada como capital de realização atual ou futura e como fonte de poder para a ciência contemporânea (Becker 1997).

Em nível do espaço geográfico, territorial, a valorização estratégica da amazônia como heartland, fundamenta-se:

1. na extensão territorial, tal como proposto por Mackinder, bem como em sua auto-defesa, representada, no caso, pelo «fator amazônico» constituído pelas imensas distâncias e pela cobertura da massa florestal que, até agora, dificultaram sua ocupação;
2. no novo significado adquirido pela extensão territorial, o de um duplo patrimônio: o de terras propriamente dito, e o de um imenso capital natural, cuja expressão máxima é a biodiversidade;
3. na nova posição geográfica estratégica central, em relação aos novos blocos de poder norte-americano, europeu e asiático;
4. na sua identidade cultural que, fundada na diversidade social, constitui inestimável fonte de saber local e de conhecimento impar sobre a natureza tropical cujas práticas alternativas geram formas novas de uso e proteção da biodiversidade;
5. no potencial e na oportunidade que representa, para o mundo, de promover uma utilização alternativa de recursos naturais;
6. «last but not least», na ampliação das comunicações e da própria circulação (de informação, dinheiro, negócios) permitida pelas redes de telecomunicações que conectam pontos do território horizontalmente com outros pontos e, verticalmente, diretamente com o espaço nacional e transnacional.

Não só ao nível geográfico se fundamenta a valorização da Amazônia. Na representação simbólico-cultural a produção do heartland amazônico está condicionada pela centralidade que tem hoje no mundo a biodiversidade e a sustentabilidade. Desde os anos 70 a questão dos limites ao crescimento econômico se metamorfoseou na preocupação com a sustentabilidade da Terra como locus da vida. Para um desafio ecológico de dupla face - a valorização do capital natural e a sobrevivência humana - a

Amazônia tornou-se o símbolo maior. Diversos movimentos ambientalistas corporificados em organizações não governamentais (ONGs) estendem amplamente suas redes no heartland, graças às telecomunicações, penetrando decisivamente no imaginário planetário.

Politicizou-se, assim, a natureza, através de intensa polêmica, sob a qual jaz a desigual distribuição mundial de natureza e de tecnologia. A questão ecológica passa a fazer parte da agenda geopolítica global. Vários são os Estados e organizações prontos a «defender» o environmental heartland, refletindo o quadro da globalização contemporânea. Mas isso não invalida parafrasear Mackinder: «quem dominar o environmental heartland, dominará o capital natural do futuro»:

A apropriação de estoques de natureza sem uso imediato torna-se uma forma de controlar o capital natural para o futuro, gerando disputa entre os países centrais. Dadas suas próprias dificuldades, tentam eles separá-las através de alianças específicas para ações, via de regra, localizadas e temporárias. No plano civil, a cooperação internacional em parceria constitui uma forma de superar os conflitos entre si, e de pressionar em conjunto, os países periféricos.

Em 1990/91, dois programas selam o pacto com os parceiros internacionais no Brasil.

- o Programa Nacional do Meio Ambiente (PNMA), destinado à conservação de outros ecossistemas que não os amazônicos;
- o Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais Brasileiras (PP-G7), o maior programa ambiental mundial da cooperação destinado a um só país, com investimentos previstos em doação, de 250 milhões de dólares, fruto da parceria entre os governos do Brasil, do Grupo dos 7, da União Européia, de ONGs e gerido pelo Banco Mundial. Vale aqui registrar que a Alemanha é o maior doador até o momento, seguida da União Européia, revelando a sua importância como parceiros do Brasil. O objetivo central do PP-G7 era inicialmente essencialmente preservacionista: conter o deflorestamento e preservar a biodiversidade. As ONGs tinham papel central como mediadores, inclusive no controle do repasse de recursos.

As dificuldades de diálogo atrasaram o início do Programa por praticamente 5 anos, e é possível dizer que somente com a criação de uma efetiva interlocução com o governo brasileiro é que foi possível deslanchá-lo.

Através de resistências, concessões e ajustes entre os parceiros, o PP-G7 modificou sua meta preservacionista inicial para a do «desenvolvimento sustentável». Hoje, o Programa desenvolve seis projetos: Centros de Excelência e Pesquisa Dirigida, Projetos Demonstrativos, Reservas Extrativistas, Terras Indígenas, Subprograma de Recursos Naturais e NAPIAm (núcleo de sistematização de dados e informações). Além disso, oito projetos estão em fase avançada de preparação.²

Resulta, assim, ao nível mais geral que a cooperação internacional financeira e técnica, é um instrumento de pressão geopolítica, mas é também um importante instrumento de mudança, dependendo, em parte, da interlocução que se estabelece com o Estado beneficiado.

2. As Demandas Regionais

Mas a construção de Política Ambiental para a Amazônia, não é apenas reflexo das condições globais. Ela é consequência também das condições domésticas, ie, das transformações em curso no Brasil e na Amazônia, onde se verificam diversificadas demandas regionais.

Cabe aqui, chamar a atenção para a necessidade de superar os mitos sobre a região. Em primeiro lugar, ela não é um vazio demográfico, nem somente o habitat de populações indígenas - que correspondem a 1% da população total e ocupam 20 % do território. Tampouco é a fronteira do campesinato.

Nela se processou o mais intenso processo de urbanização do país entre 1960-1990, e mesmo um importante processo de industrialização. 60 % de seus 20 milhões de habitantes vivem em núcleos urbanos e ela ocupa o 2º e o 3º lugar, respectivamente, na produção nacional de extração mineral e de bens de consumo durável e de capital, produzidos estes na Zona Franca de Manaus.

Ela é, portanto, uma floresta urbanizada - cujo povoamento é fortemente concentrado. A integração fluvial e terrestre desenhou um macrozona/o regional: é ao longo e em torno desses eixos de circulação que se concentraram os investimentos públicos e privados, os imigrantes e os conflitos. Entre os eixos, grandes extensões territoriais são o domínio de populações indígenas e das unidades de conservação (UC).

² Os projetos em preparação são: Gestão de Recursos Florestais, Gestão Integrada de Recursos da Várzea, Corredores Ecológicos, Controle do Fogo e do Deflorestamento, Educação Ambiental, Projetos Demonstrativos Indígenas, Projetos Demonstrativos Municipais, Monitoramento e Análise.

Os resultados desse processo em termos de desenvolvimento foram extremamente limitados, com escassa internalização da renda e do emprego exclusão de grandes parcelas das população que vivem em condições de extrema pobreza particularmente nas cidades.

Em segundo lugar, é necessário romper definitivamente com o mito da homogeneidade amazônica. E não se trata apenas da biodiversidade mas sim, também, e de igual importância, da sociodiversidade. As experiências em curso na região se realizam num dado ecossistema, utilizado por populações de origem étnica e/ou geográfica diferentes, com técnicas, estrutura produtiva, social e política, bem como parcerias diversas.

Como consequência, a sociedade civil se organizou como nunca antes verificado, sua maior expressão sendo o Grupo de Trabalho amazônico (GTA) que congrega mais de 300 organizações extremamente variadas.

O que se observa é que os conflitos das décadas 70 e 80, se estruturaram em demandas organizadas, expressas em projetos alternativos de desenvolvimento. A coalescência de projetos resulta em dois vetores de transformação regional (Becker 1995):

- a) O vetor tecno-industrial (VTI), que reúne projetos de atores interessados na mobilização de recursos naturais e de negócios, e demandam infraestrutura para abertura de mercados no Caribe e no Pacífico - bancos nacionais, empresas nacionais - privadas e estatais - empresas internacionais, governos estaduais e segmentos das Forças Armadas. A privatização da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), um dos principais esteios da indústria extrativa mineral na região, sinaliza para o fortalecimento do capital privado nacional e internacional.
- b) O vetor tecno-ecológico (VTE) envolve projetos conservacionistas movidos por interesses diversos, e baseados em redes de alianças internacionais. Seus atores são comunidades locais, associações, sindicatos, associados ao G7, Banco Mundial, Igrejas, Cientistas e ONGs. Tratam-se de alternativas de «de baixo para cima» que, para sobreviver, se aliam a redes de parceiros transnacionais. Recentemente, implementam-se também projetos «de cima para baixo», de grande escala, e diretos ligados à conservação e à investigação - «paraísos experimentais» dos cientistas.

As transformações introduzidas pelo VTE - estreitamente vinculado ao PP-G7 - geraram uma malha de novo tipo na região, a malha ambiental. Ela se revela em experiências pontuais dispersas mas numerosas que

transformaram a Amazônia em verdadeira fronteira experimental de uso sustentável dos recursos onde se constróem, ao nível local, práticas diferentes de proteção à essa questão global que é a biodiversidade. Ela se revela também no fortalecimento da institucionalização das terras indígenas - que estão em processo de demarcação - das Reservas Extrativistas (Resex) e das UCs.

Finalmente, em 1996, consolidam-se os dois vetores. O reforço do VTE e da malha ambiental está contido na proposta do PP-G7 de criação de cinco imensos «corredores ecológicos» ou de «conservação», a partir da aglutinação de vários tipos de terras reservadas. O VTI é reforçado por Ação do Ministério do Planejamento e Orçamento que, através do Programa Brasil em Ação, implementa Eixos de Integração e Desenvolvimento, vários deles na Amazônia.

Grandes desafios se colocam, assim, para a política pública em face desses experimentos bastantes desarticulados. O temor pela perda de controle do território frente à pressão internacional, à autonomia dos governos estaduais e à demanda organizada da sociedade civil, exigiram do Estado brasileiro uma resposta.

3. A Resposta do Estado

O desafio central que se coloca para a política pública é como promover o desenvolvimento sustentável do Heartland que é percebido na escala global como uma grande unidade de conservação, e na escala local como espaço para diferentes alternativas de desenvolvimento.

De início muito tímida, dada a própria fragilidade da União e a necessidade de redefinir o seu papel, a ação governamental vem se fortalecendo gradativamente. O reconhecimento da importância da região pelo governo Brasileiro manifestou-se no tratamento estratégico que lhe é dispensado, tornando-se a única região no país a ser alvo de uma política de desenvolvimento específico.

É possível identificar alguns pontos centrais que caracterizam a estratégia do Estado na construção da política ambiental.

a) Constituir-se como um interlocutor

Os marcos da estratégia governamental foram a criação, em 1993, do Ministério Extraordinário da Amazônia Legal e do Conselho Nacional da Amazônia Legal (CONAMAZ) órgão colegiado que, presidido pelo Presidente da República e integrado por todos os Ministérios e todos os Governadores da região, é o mais abrangente Conselho da República. A

criação da Secretaria de Coordenação dos Assuntos da Amazônia Legal (SCA), cujo titular passa a exercer a Secretaria Executiva do CONAMAZ (junho de 1995) foi mais um passo nessa estratégia. Ela representou a implantação da face nacional na coordenação do PP-G7, até então gerido exclusivamente pelo Banco Mundial.

Três documentos importantes concretizam a ação da SCA. A Política Nacional Integrada para a Amazônia Legal, elaborada ainda em 1995 que estabelece três grandes diretrizes rumo ao desenvolvimento sustentável da região, constituindo um documento bastante simbiótico com o PP-G7: a reorientação do crescimento econômico, a integração interna e externa, e a valorização humana, finalidade última da política.

O Detalhamento da Metodologia para o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), em 1996, elaborado a partir de licitação estabelecida pela SCA/Banco Mundial/SAE (Secretaria de Assuntos Estratégicos), é um segundo importante documento. Ao definir o ZEE como instrumento de ordenamento e de gestão do território constituído de uma dupla face - técnica, correspondente à informação acurada sobre o território, e política, correspondente ao uso da informação como base para a negociação entre os atores envolvidos no processo - ele permitiu que, finalmente, se iniciasse esse processo previsto desde 1990.

A Agenda Amazônia 21 - Documento Básico para Discussão, de 1997 -, constitui um detalhamento das diretrizes estabelecidas na Política Nacional Integrada para a Amazônia Legal. Lançada para discussão teve, inclusive, aceitação favorável entre os demais países amazônicos, podendo vir a se constituir na versão moderna do Tratado de Cooperação Amazônica de 1978.

b) Estabelecer redes de parcerias

A consciência de que uma ação política viável exige hoje intenso diálogo entre as várias esferas de governo e destes com a sociedade civil, tem sido um elemento central na construção da política ambiental para a Amazônia.

Não se trata, portanto, no caso, de parceria internacional, mas sim, da mobilização de diferentes segmentos da sociedade regional. Para tanto, laços sólidos foram estabelecidos com o GTA, representação significativa da sociedade civil como visto acima. Ao nível governamental, foi criado um Fórum Permanente de Secretários de Planejamento e de Meio Ambiente, com participação ativa nas decisões sobre as ações na região.

Foi igualmente tentada a criação de um Fórum dos Empresários Regionais, até agora, contudo, sem grande sucesso.

c) Implementar iniciativas independentes do PP-G7

Um terceiro componente da estratégia estatal é o desenho e a negociação de projetos de grande envergadura e longa duração, independentes do PP-G7 e com parcerias diversificadas. Tratam-se de dois projetos: a) O Programa de Ecoturismo para a Amazônia (PROECOTUR), em parceria com a Embratur e a SUDAM, dimensionado para US\$ 230 milhões com apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); b) o Programa de Ecologia Molecular para o Uso Sustentável da Biodiversidade da Amazônia (PROBEM), em parceria com a Secretaria Especial de Políticas Regionais e com o CNPq, que pretende integrar pesquisas básicas e aplicadas a uma estratégia de implantação de um Polo de Biotecnologia-Bioindústria em Manaus. O PROBEM conta com o apoio da Superintendência da Zona Franca de Manaus, que vê no uso do capital natural com tecnologia avançada, uma alternativa para a sua indústria convencional, afetada pela abertura da economia brasileira e pelo Mercosul.

Paralelamente à construção da política ambiental pelo MMA, desenvolvem-se projetos e ações de outros ministérios, nem sempre convergentes com a preocupação conservacionista. Trata-se da extensão e/ou implantação de redes de articulação do território, envolvendo comunicações e circulação. As redes mais importantes são as de infraestrutura, estabelecidas pelo Programa Brasil em Ação e a sofisticada rede de informação e controle do território, que está sendo construída pelo Projeto SIPAM/SIVAM (Sistema de Proteção da Amazônia/Sistema de Vigilância da Amazônia).

4. Lições da Experiência

Algumas lições podem ser aprendidas sobre o processo de construção da política ambiental para a Amazônia.

- A política ambiental, que tem como cerne o PP-G7 e a SCA, representa, sem dúvida, um marco na mudança do paradigma da economia de fronteira para o do desenvolvimento sustentável. Vários projetos já apresentam resultados expressivos. Um deles é o conjunto de 100 Projetos Demonstrativos em implementação pelas comunidades. Outro é o de Demarcação de Terras Indígenas que está identificando 42 e demarcando 58 áreas e se encontra em estágio avançado de implementação; só uma delas, a do Alto e Médio Rio Negro, já demar-

cada, envolve uma superfície total de aproximadamente 120.000 Km² e 21 comunidades indígenas. O projeto de ciência e tecnologia vem promovendo a geração e a disseminação de conhecimentos científicos relevantes para o desenvolvimento sustentável da região, e o projeto Reservas Extrativistas efetua um importante trabalho de ensinamento para o aproveitamento racional dos recursos e melhoria da qualidade de vida da população em quatro reservas selecionadas como áreas piloto. Vale ainda enfatizar a adesão dos governos estaduais à política conservacionista através dos Planos de Gestão Ambiental Integrada (PGAI) para áreas por eles selecionadas em seus respectivos estados. É lícito, portanto, afirmar que o vetor tecno-ecológico é hoje uma realidade.

- Uma segunda lição aprendida, é que, decisivamente, a formulação e a implementação da política ambiental não é mais uma exclusividade do governo central. Dela participam novos atores, a saber: a cooperação internacional, financeira e técnica, imprescindível para qualquer projeto; os governos estaduais, que têm papel geopolítico fundamental; a sociedade civil através de suas diversas organizações, que constitui componente essencial do diálogo para a tomada de decisões.
- A política ambiental para a Amazônia é reconhecida, sem dúvida, ao nível internacional e também ao nível regional. Tem, contudo, dificuldade em ser reconhecida na esfera da União; em outras palavras, quase não há integração entre a política ambiental e as demais políticas setoriais dos outros ministérios. O maior exemplo dessa falta de integração, é a desarticulação entre os dois tipos de corredores que expressam o VTE e o VTI: os corredores ecológicos e os corredores de desenvolvimento, respectivamente. Duas providências parecem necessárias. A primeira é a urgente implementação do ZEE ao longo dos corredores de desenvolvimento, na medida em que atrairão investimentos privados e migrantes. A segunda é uma reforma institucional que atribua mais força à ação coordenadora e reguladora da SCA.
- No que se refere às experiências de desenvolvimento sustentável, sua sustentabilidade é ainda uma incógnita, embora já se reconheçam potencialidades diversas, revelam elas pelo menos duas importantes lições. Primeiro, diversidade e instabilidade de caminhos caracterizam o desenvolvimento sustentável, que não deve ser entendido como um modelo único, mas sim como um processo de mudança. Caminhos diversos que decorrem da remodelagem dos territórios não apenas por redes materiais e virtuais e tampouco apenas pela política pú-

blica. Tal remodelagem decorre também da experiência histórica dos grupos locais, em termos de sua organização social e política, de sua capacitação técnica para a produção e gestão, que influi na sua relação com a natureza. Segundo, embora se critique a dispersão e desarticulação dos projetos conservacionistas, sugere-se aqui que, na verdade, existe uma articulação que deve, contudo, ser buscada em outras escalas geográficas, que não a local. Em outras palavras, a articulação se dá nas organizações não governamentais e governamentais das escalas nacionais e internacionais, que tem importante papel no desempenho das experiências locais e que, por isso mesmo, devem levar em conta a socio-biodiversidade local. É hora da pesquisa se orientar para desvendar as condições de sucesso da sustentabilidade e contribuir para sua efetivação.

5. Bibliografia

BECKER, Bertha Koiffmann (1995): «O papel da Amazônia nos cenários para o planejamento ambiental», em: Secretaria do Meio Ambiente, Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal (ed.): *Os ecossistemas brasileiros e os principais macro-vetores de desenvolvimento*, Brasília, 91-102.

BECKER, Bertha Koiffmann (1997): «Novos rumos da política regional: por um desenvolvimento sustentável da fronteira amazônica», em: Becker, Bertha Koiffmann / Miranda, Mariana (eds): *A geografia política do desenvolvimento sustentável*, Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 421-443.

BOULDING, Keneth (1966): «The economics of the coming spaceship earth», em: Jarret, H. E. (ed): *Environment quality in a growing economy*, Baltimore: Johns Hopkins.

CATELLS, Manuel (1985): «Technological change, economic restructuring and the spatial division of labour», em: Stöhr, Walter (org.): *Seminar on international division of labour and regional problems*, Viena: IGU/UNIDO/IIR.